

CONTRIBUTION DU PNUD AUX RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT

Dans ce troisième chapitre, on expose brièvement la pertinence des activités du PNUD par rapport aux grands objectifs nationaux et internationaux, ainsi que sa capacité de s'adapter aux changements qui surviennent dans le contexte et dans l'environnement. On y trouvera une analyse générale de l'efficacité des opérations, suivie d'un examen plus approfondi des quatre grands domaines thématiques dans lesquels le PNUD agit.

3.1 ANALYSE GÉNÉRALE DU PROGRAMME DE PAYS DU PNUD 2004-2007

Le programme de pays du PNUD s'articule autour des trois grands thèmes que sont la bonne gouvernance, la réduction de la pauvreté et la gestion des ressources naturelles et environnementales. Trois domaines transversaux ont été recensés, à savoir l'égalité entre les sexes, le VIH/sida et les nouvelles technologies de l'information et de la communication. L'idée était d'établir de puissantes synergies entre les volets du programme et les programmes des autres membres de la communauté de l'aide au développement.

Les grands résultats escomptés étaient les suivants :

- Une capacité accrue des institutions principales de la gouvernance, essentiellement par le biais d'un appui pour répondre aux besoins des institutions parlementaires, des autorités locales et de la société civile et pour améliorer l'établissement de rapports par les services publics;
- Un renforcement des capacités au service de la réduction de la pauvreté et de la réalisation des OMD par le gouvernement et la société civile;
- Un renforcement de la capacité des autorités

tant nationales que sectorielles de concevoir et d'appliquer des approches intégrées de la gestion environnementale et de la mise en valeur de l'énergie afin de satisfaire les besoins des pauvres.

Une fois approuvé, le programme de pays a servi de cadre pour orienter les activités du bureau de pays. Il a été modifié lorsque cela était nécessaire pour éviter de faire double emploi avec des initiatives ne relevant pas du PNUD ou pour répondre aux initiatives ou demandes de financement émanant du gouvernement.

On notera que les activités ayant trait à la prévention des crises et au relèvement ne sont pas examinées à la manière d'un thème distinct mais bien, et cela peut surprendre, sous le thème de la pauvreté. L'équipe d'évaluation a été informée que le gouvernement souhaitait marquer sans ambages la transition d'une approche d'après-conflit à une phase de développement et qu'il souhaitait qu'on ne mette pas l'accent sur les activités d'après-conflit. Cela étant, les activités liées à la prévention des crises et au relèvement ont continué de constituer une partie importante des activités du PNUD et de bénéficier d'une bonne partie des ressources. Aux fins de sa propre analyse, l'équipe d'évaluation a décidé de présenter séparément les activités indubitablement liées aux effets du conflit.

Les prévisions budgétaires initiales pour le programme quadriennal s'élevaient à 11 035 000 dollars, dont 2 535 000 (23 %) devaient provenir des ressources ordinaires du PNUD. Les dépenses réelles ont été de plus du double de ce budget et ont atteint 22 706 934 dollars, dont 20 % provenaient des ressources ordinaires TRAC 1.

3.1.1 PERTINENCE DES PROGRAMMES DU PNUD

Les interventions du PNUD sont décidées en consultation avec le gouvernement et correspondent aux priorités nationales énoncées dans les principaux documents de politique et de stratégie du pays. Il s'agit notamment de la stratégie présidentielle 2002, "Nouvelle espérance", du Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté et, dans certains cas, de plans sectoriels nationaux, comme celui pour l'environnement. Le programme tient compte aussi des priorités définies par le NEPAD, ainsi que des objectifs mondiaux et régionaux définis par le PNUD lui-même.

On s'accorde généralement au gouvernement, dans la communauté de l'aide au développement et dans la société civile pour estimer que les activités du PNUD visent à répondre à de vrais besoins du pays. Cependant, tous les domaines d'activité ne sont pas reconnus comme étant des domaines d'excellence dans lesquels les avantages comparatifs du PNUD sont évidents. On convient en général que les interventions du PNUD dans les domaines de la gouvernance, de l'appui à des groupes communautaires, du soutien en vue de l'élaboration de documents et de rapports nationaux de stratégie, ainsi que du rôle joué en matière de plaidoyer par le Bureau de l'environnement, de lutte contre le VIH/sida et des questions de parité hommes-femmes sont des domaines d'excellence avérée.

Certaines activités cependant sont considérées comme moins réussies et comme n'étant pas entièrement pertinentes par rapport au mandat et aux connaissances spécialisées du PNUD. On songe, en particulier, à des projets en aval tout à fait opérationnels visant à remettre en état l'équipement endommagé par la guerre, comme la remise en état de pistes rurales à laquelle on s'est attaqué de 2002 à 2004 avec un soutien technique déficient d'UNOPS.

Comme indiqué plus haut, le programme de pays a souffert d'une anomalie structurelle découlant de la décision d'exposer les activités liées à la prévention des conflits et au relèvement sous le

thème de la pauvreté. Le programme aurait gagné à être mieux présenté, l'accent étant mis sur la prévention des conflits et le relèvement en tant que volet indépendant du programme.

3.1.2 APPLIQUER LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU CYCLE PRÉCÉDENT

Le descriptif du programme de pays approuvé par le Conseil d'administration du PNUD en septembre 2003 relevait certains enseignements tirés des opérations passées en République du Congo et faisait des recommandations en conséquence.

1. Adoption d'une démarche programmatique axée sur la cohérence et les synergies :

Durant la phase de planification, on avait adopté une approche programmatique, mais les réalités de l'exécution ont contraint le bureau de pays de travailler sur la base de projets et non sur la base de programmes pleinement intégrés. La nécessité aidant, les programmes ont été morcelés en projets correspondant davantage aux mécanismes de financement des donateurs et ils sont devenus, de ce fait, des "programmes-cadres", chacun d'eux comportant un portefeuille de projets.

Le bureau de pays a considéré à juste titre que le programme de pays constituait un cadre qui devait savoir s'adapter aux modifications des circonstances et des priorités survenues en cours d'exécution. Ainsi, le PNUD a-t-il dû renoncer à certaines des activités projetées lorsque le financement se heurtait à des difficultés ou lorsque d'autres institutions s'engageaient dans le même domaine. Ceci a été vrai en particulier des activités projetées dans le domaine de l'environnement du milieu marin et côtier, ainsi que du suivi de l'enquête appuyée par le PNUD concernant la corruption et la fraude. Par ailleurs, des activités comme la remise en état d'écoles primaires, qui n'avaient pas été projetées dès le départ, ont été incorporées au programme, compte tenu des avantages comparatifs du PNUD en matière d'action communautaire et sur la demande du gouvernement et de la Banque mondiale.

Le PNUD a su tirer parti des synergies existant entre différents projets et activités.

Cela a été en particulier le cas dans le département du Pool où un projet pour les jeunes en péril a été utilisé pour appuyer des groupes d'ex-combattants désarmés ou des activités liées à la rénovation d'écoles primaires. Un autre exemple de synergie, cette fois en amont, concerne l'appui apporté par le PNUD à des institutions parlementaires, la bonne volonté suscitée par le projet ayant permis au PNUD de mener à bien des activités de plaidoyer et d'obtenir le soutien actif du parlement sur un certain nombre de questions, comme l'égalité entre les sexes, la lutte contre le VIH/sida et l'environnement.

2. Renforcement et approfondissement des partenariats avec des ONG et des associations

Un deuxième enseignement invitait à continuer de nouer des relations avec les ONG et les associations, ceci devant permettre de fournir une assistance dans des régions encore peu sûres. Comme indiqué à la section 2.6 plus haut, les relations avec les ONG et les associations ont été moins étroites durant le présent cycle de programmation par rapport à la période ayant suivi immédiatement la guerre, lorsque la capacité nationale d'exécuter des activités était particulièrement réduite. Dans le nouveau cycle, le PNUD s'est attaché et est parvenu graduellement à mettre davantage l'accent sur l'exécution nationale.

3. Amélioration de la maîtrise nationale, garantie apportée en matière de pérennisation des résultats des projets et activités, et promotion du renforcement des capacités nationales dans le domaine de la gestion économique :

L'amélioration de la maîtrise nationale et la garantie apportée à la pérennisation des résultats demeurent malheureusement un des points faibles de plusieurs des activités réalisées dans le cadre du programme du PNUD. Souvent, tant pour les interventions en amont que pour les interventions en aval,

les produits projetés sont fournis, mais les résultats escomptés ne sont pas au rendez-vous, faute d'une action énergique des autorités nationales ou locales qui hésitent à consacrer les ressources humaines et financières nécessaires à la durabilité des résultats. Cette question importante est examinée plus loin dans les sections thématiques et elle est illustrée à l'aide d'exemples concrets.

4. Approfondissement et élargissement des partenariats avec le secteur privé, en particulier dans le contexte de la lutte contre la pauvreté et le VIH/sida, ainsi que de la protection et de la gestion de l'environnement:

Comme indiqué à la section 2.6 ci-dessus, cette recommandation a été largement suivie.

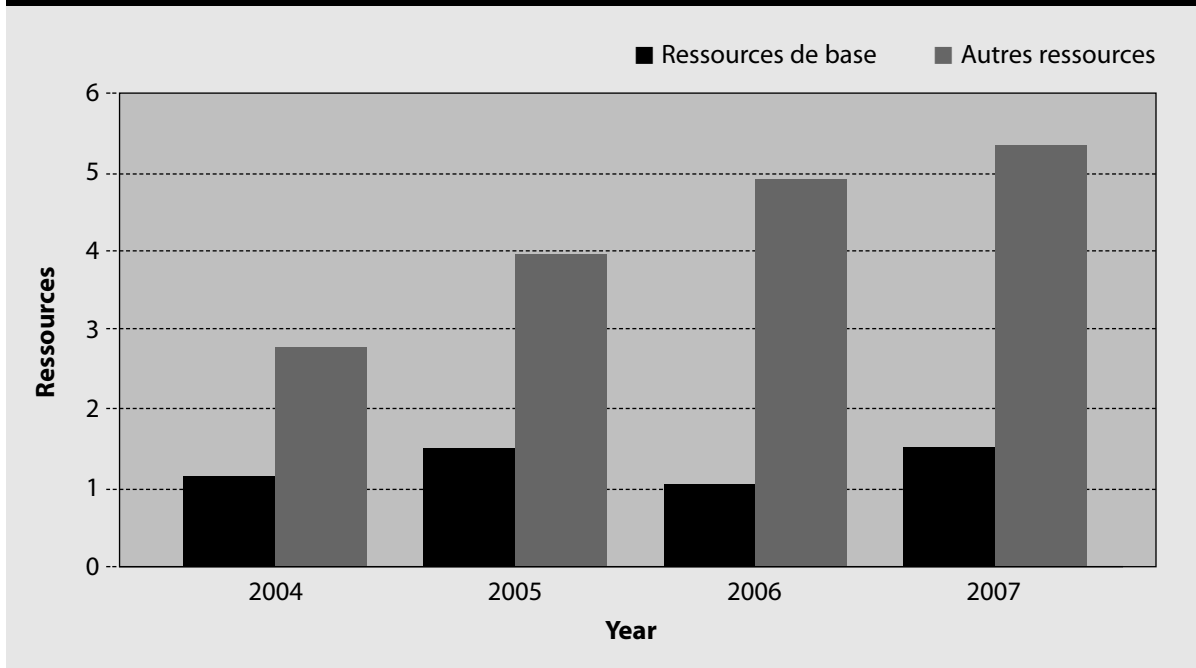
3.1.3 ASPECTS FINANCIERS DU PROGRAMME

Le bureau de pays est parvenu à redresser le *taux d'exécution*²⁶ qui était particulièrement faible au début de la période considérée. Il s'élevait à 66 % en 2004 et à 65 % en 2005. Grâce à des contrôles plus rigoureux instaurés par la direction du bureau et à l'intervention accrue d'un centre de services rattaché au bureau et chargé de l'achat de biens et de services, le taux d'exécution a atteint 78 % en 2006 et 87 % en 2007. Dans le classement sur la base de la performance établi par le Bureau régional du PNUD pour l'Afrique, le bureau de pays du Congo a été classé deuxième en 2007 sur 44 pays, grâce en partie à cette amélioration de l'exécution des programmes.

Les sources de financement du programme révèlent que celui-ci dépend beaucoup des ressources autres que des ressources de base, ce qui impose au bureau de pays de trouver des ressources supplémentaires. Le diagramme 1 ci-dessous montre l'importance respective des ressources de base et autres ressources dépensées pour chacune des quatre années considérées. On notera deux éléments. Tout d'abord, on a réussi de plus en plus à améliorer la mobilisation et

26 Dépenses en tant que pourcentage des budgets approuvés. Source : Bureau de pays du PNUD à Brazzaville, sur la base du système ATLAS du PNUD.

Diagramme 1. Dépenses annuelles (2004-2007) provenant des ressources de base et des autres ressources



l'utilisation des ressources additionnelles (autres que les ressources de base), mais souvent cela a été aux dépens des autres tâches de gestion. Ensuite, le niveau des affectations budgétaires à partir des ressources ordinaires (ressources de base) du PNUD est demeuré relativement peu élevé durant la période. Ce phénomène s'explique par la méthode appliquée pour l'affectation des ressources TRAC à différents programmes de pays. Les affectations se font principalement sur la base de deux facteurs, à savoir la classification d'un pays à partir du revenu national brut par habitant et de la taille de la population. Les revenus pétroliers amènent à placer le Congo dans la catégorie ou le groupe inférieur des pays à revenu moyen. Par ailleurs, le pays ne figure pas non plus sur la liste des pays les moins avancés. En outre, sa population est relativement peu nombreuse. Il ne semble pas que l'on accorde une attention particulière aux problèmes structurels de l'économie et au classement modeste du pays sur l'échelle du développement humain. La combinaison de ces facteurs donne une moyenne annuelle de dépenses de ressources de base (TRAC 1) de quelque 1 141 000 dollars, soit

seulement 20 % des dépenses totales du PNUD affectées aux programmes.

Cela a été un facteur contraignant à plus d'un égard. Tout d'abord, le PNUD a été limité dans l'utilisation des ressources ordinaires en tant que capital de lancement d'activités nouvelles et susceptibles d'attirer des financements additionnels. Ensuite, le bureau de pays a été contraint de concevoir une politique de collecte de fonds qui était agressive et a parfois durci les relations avec les donateurs qui avaient l'impression que le PNUD engageait des activités uniquement parce qu'il y voyait des possibilités de financement, ou avec le gouvernement, dont certains membres se sont mis à voir dans le PNUD un concurrent pour le financement par les donateurs.

Le cycle actuel de programmation a marqué le début d'un changement dans *les modalités d'exécution* des projets, compte tenu du passage progressif d'une période d'après-conflit à une période de stabilisation. La période précédente avait été marquée par une coopération avec des ONG locales ou internationales en vue de l'exécution de

projets, ainsi que par un recours extensif au modèle d'exécution direct (DED). On notera cependant que le passage à l'exécution nationale se fait à un rythme peu soutenu, moins de 30 % des dépenses ayant été affectées à des projets à exécuter au niveau national (NEX) pour l'ensemble de la période 2004-2007.

En 2006, le bureau de pays a commandé une évaluation des modalités d'exécution nationale, tant par les institutions gouvernementales que par des ONG nationales. Les conclusions de l'évaluation sont qu'un programme global pour le renforcement des capacités nationales est indispensable pour réaliser l'objectif d'une exécution nationale accrue. En juin 2006, le gouvernement a également demandé au PNUD de gérer en son nom une partie des fonds fournis au titre de la formule NEX. Cette demande concernait principalement des activités liées à l'achat de biens et de services et visait à améliorer le taux d'exécution au titre des projets NEX, ce taux s'étant avéré particulièrement peu élevé. De ce fait, certains projets se rangent dans une catégorie hybride NEX/DEX qui doit maintenant être suivie d'une approche axée sur le renforcement des capacités, ainsi que de mesures concrètes du gouvernement visant à rationaliser ses propres mécanismes de dépenses et à les rendre plus transparents. Entre-temps, le passage à une formule exclusivement NEX devra se faire graduellement et avec circonspection;

3.1.4 MÉCANISMES DE CONSULTATION

Un certain nombre de mécanismes ont été mis en place pour assurer la participation la plus large possible à la formulation et à la gestion des programmes et des projets. Des comités locaux d'examen des projets évaluent et approuvent les interventions du PNUD avant qu'elles ne démarrent. Les programmes et projets en cours d'exécution sont, par ailleurs, contrôlés et supervisés par des comités de pilotage qui devraient se réunir périodiquement. Dans les deux types de comités, la participation est forte et englobe, par delà les partenaires immédiats du gouvernement et des donateurs, des organisations de la société civile et des experts individuels.

Certains membres des comités d'examen estiment que les consultations sont purement symboliques, les réunions ayant lieu à l'extrême fin du processus de planification et généralement après que les donateurs ont approuvé la conception du projet. À quelques exceptions notables près, comme dans le cas des programmes de gouvernance, les comités de pilotage siègent irrégulièrement et certains n'ont pas siégé du tout. Il semble que la difficulté tienne au fait que l'on choisisse des ministres pour présider ces comités, ce qui ne fait que rendre plus lourde la charge de personnes qui ont déjà des agendas bien lourds. Un ministre a signalé à l'équipe d'évaluation qu'il avait demandé à un fonctionnaire hors cadre de présider des comités de pilotage et de lui faire rapport. Ce pourrait être là le moyen d'accroître l'efficacité de ces comités.

3.1.5 QUESTIONS INTERNES DE GESTION

Le bureau de pays a lancé deux initiatives visant à améliorer la gestion des programmes. La première de ces initiatives concerne la création de bureaux périphériques situés à l'écart de Brazzaville dans quatre régions différentes du Congo. Les bureaux de Kinkala dans le département du Pool et de Pointe-Noire sont officiellement des bureaux des Nations Unies, mais en réalité, le personnel qui les compose et les gère est exclusivement un personnel du PNUD et il fournit des services ponctuels à du personnel en visite appartenant à d'autres institutions. Les deux autres bureaux, ceux de Dolisie dans le département de Niari et d'Owando dans le département de la Cuvette abritent du personnel du PNUD chargé de projets. Le choix de l'implantation des quatre bureaux atteste l'approche équilibrée adoptée par le PNUD pour traiter avec toutes les régions du pays.

L'ouverture du bureau de Kinkala dans le département troublé du Pool témoigne d'une certaine audace de la part du bureau de pays. C'était un signal puissant du retour à la paix, à une situation normale et à la réconciliation. Cet effet positif aurait été encore plus important si le personnel d'encadrement chargé du bureau avait

été présent plus souvent et si le personnel du PNUD avait témoigné d'une plus grande mobilité à l'échelle de l'ensemble du département. Les règles de sécurité des Nations Unies continuent de limiter l'accès à un certain nombre de districts du département du Pool, et certains, qui travaillent dans des organisations de la région n'appartenant pas aux Nations Unies, jugent que ces règles sont d'une prudence excessive. Les organisations n'appartenant pas aux Nations Unies devraient, par ailleurs, pouvoir bénéficier elles aussi des services des bureaux extérieurs du PNUD. Ces bureaux devraient pour leur part jouer un rôle accru en tant qu'instance de coordination parmi les acteurs humanitaires et du développement dans les régions de leur ressort.

Dans le cadre d'une restructuration faite en 2007, la direction du bureau de pays a décidé de créer un Centre d'exécution et d'appui aux projets (CEDAP).²⁷ Ce centre a commencé à fonctionner en septembre 2007, après la mise au point définitive d'un plan d'entreprise et le recrutement d'un gérant et d'un assistant. Le CEDAP est le résultat de la fusion d'un ancien service du DEX et de l'ancien centre de services. Il est chargé principalement de promouvoir l'exécution des programmes du PNUD. Les services qu'il offre sont notamment l'appui aux projets du PNUD par l'achat de biens et de services, l'appui aux partenaires gouvernementaux qui demandent des services que le CEDAP peut leur fournir, et la pleine responsabilité de la gestion des projets du PNUD n'impliquant que des achats, selon la formule de l'exécution directe.

Le CEDAP est de plus en plus sollicité à l'effet de mener des activités d'achat au nom de certaines institutions publiques, même lorsque ces activités ne sont pas financées par l'entremise du PNUD. C'est là une évolution intéressante, en même temps que l'indice d'une bonne performance de ce service. Cela étant, il faut faire preuve de prudence, en veillant à ne pas trop solliciter la

capacité du CEDAP. Celui-ci a déjà fait la preuve de sa capacité d'accélérer les achats et de réduire les coûts, et il faudrait à présent réaliser une évaluation complète de ses activités à la fin de 2009, après deux années de fonctionnement.

Malgré une amélioration notable du taux d'exécution des programmes en 2006 et 2007, le PNUD continue à souffrir d'une image particulièrement négative parmi ses partenaires en ce qui concerne l'efficacité de sa gestion financière, notamment le rythme des décaissements. Un autre partenaire se plaint de la qualité et de l'opportunité des rapports financiers touchant l'utilisation des contributions versées au PNUD. C'est là un signal clair envoyé au bureau de pays pour qu'il poursuive vigoureusement l'effort de rationalisation, évite une centralisation excessive et récompense mieux les bonnes performances de son personnel.

3.1.5 CONTRÔLE ET ÉVALUATION

Durant la période 2004-2007, le bureau de pays a réalisé quatre évaluations formelles de projet, à savoir l'évaluation du projet d'action communautaire, l'évaluation du projet sur la prévention du VIH/sida, l'évaluation à mi-parcours d'un projet concernant les jeunes exposés à des risques et une évaluation finale incomplète de la première phase du projet relatif à la collecte d'armes.²⁸ Comme déjà indiqué, une évaluation de la modalité d'exécution nationale a été réalisée en 2006, tandis qu'une évaluation des résultats du programme sur l'environnement et l'énergie a été terminée au début de 2008, sans pourtant atteindre tous les objectifs du plan d'évaluation conçu par le bureau de pays.

Selon l'équipe d'évaluation, les résultats des programmes et projets se présentaient souvent comme de simples produits et les indicateurs de résultats ont parfois été définis en des termes purement qualitatifs, ce qui rendait le contrôle et

27 Sans objet en français.

28 La direction du bureau de pays a refusé le projet de rapport établi par le consultant international au motif que ce projet n'était pas entièrement conforme au mandat et était généralement tendancieux.

l'évaluation plus subjectifs que factuels. L'autre faiblesse tient au fait que l'on n'a pas prévu de ressources humaines ou financières au titre des projets pour garantir qu'ils produisent systématiquement des données de référence et que les indicateurs sont contrôlés tout au long de la vie du projet, ce qui rend extrêmement difficile une évaluation des résultats. L'équipe d'évaluation s'est entendu dire que nombre de donateurs ne souhaitaient pas assumer de tels coûts, lesquels, à les entendre, s'apparentaient à des coûts administratifs. Vu l'importance qu'il y a à pouvoir mettre en lumière de façon appropriée les résultats des interventions au titre des programmes, le bureau de pays devrait insister auprès des donateurs pour qu'ils assument des coûts réalistes de contrôle ou, à défaut, qu'il utilise ses propres ressources ordinaires affectées à cette fin.

Le projet de document relatif au PNUAD pour 2009-2013 définit dans le détail des indicateurs de résultats mesurables pour chacun des volets du programme, ainsi que des sources potentielles d'information permettant de contrôler ces indicateurs. Lorsqu'il concevra son prochain programme de pays (2009- 2013), le bureau ne devrait pas hésiter à s'appuyer sur cet excellent travail interinstitutions et il devrait aligner ses propres indicateurs et résultats sur ceux du PNUAD. À ce moment là, il serait concevable d'aller encore plus loin dans la coopération interinstitutions et de réaliser des évaluations conjointes multi-institutions des programmes. De telles évaluations devraient être extérieures, indépendantes et financées par l'entremise des fonds de coordination dont dispose le coordonnateur résident.

3.2 AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

Les principaux volets de ce programme et les domaines sous-jacents d'activité sont détaillés dans le tableau 4 ci-dessous. Les résultats escomptés du programme sur la gouvernance, tel qu'il a été défini dans le document de pays concernant le programme (2003) sont les suivants :

- Une efficacité et représentativité accrues du Parlement dans la façon de s'acquitter de ses obligations de supervision législative et gouvernementale;
- La ratification, l'application et la surveillance de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes;
- La participation des autorités locales et des membres de la communauté à la planification et à la gestion du développement et des services publics;
- Une efficacité, une responsabilité et une transparence accrues dans le domaine de l'administration.

Le programme avait pour objectif général de renforcer le processus démocratique et l'état de droit dans la perspective d'un développement humain durable.

La bonne gouvernance est au centre de la stratégie formulée par le Gouvernement, avec un encouragement et un appui prononcés de la part de la communauté internationale, afin de réaliser une croissance durable tout en améliorant les moyens d'existence de la population. Elle représente aussi une condition indispensable pour mener à bien la transition politique, économique et sociale amorcée en 1991. Presque tous les membres de la communauté internationale qui aident le gouvernement à améliorer la bonne gouvernance, ainsi que le PNUD sont partie à cet effort commun qui aurait tout à gagner d'une coordination renforcée.

Il n'a pas fallu apporter de modifications notables au programme initial, la gouvernance étant restée tout au long de la période une priorité essentielle, comme elle continue de l'être aujourd'hui. Des changements n'ont été apportés qu'au moment où les interventions projetées par le PNUD ont dû céder le pas à des programmes d'institutions financières internationales dans le cadre de discussions élargies portant sur la gouvernance économique et administrative.

Tableau 4. Programme sur la gouvernance 2004-2007 : volets et activités			
Volet/activité	Exécution	Durée	Budget (dollars É.-U.)
Volet 1 : Gouvernance démocratique			
Renforcement des institutions parlementaires	NEX ²⁹	2001-2006	300 000
Soutien aux nouvelles institutions démocratiques	NEX	2004-2007	
Renforcement des organisations de la société civile et promotion des droits de l'homme	NEX	2004-2007	
Renforcement des capacités des partis politiques et soutien au cadre légal conçu à leur intention	DEX/NEX	2005-2007	
Volet 2 : Gouvernance administrative			
Soutien à la lutte contre la corruption et renforcement des capacités dans le domaine de la transparence et de l'éthique	AGEX (glissement vers DEX)	2003-2007	
Amélioration de la performance de l'administration	NEX	Commencement en 2008	
Renforcement des consultations et de la coordination au niveau ministériel	Pas encore commencé		
Volet 3 : Gouvernance locale			
Soutien à la décentralisation	NEX	En cours	3,7 millions ³⁰
Soutien au développement local	DEX	En cours	
Volet 4 : Gouvernance économique			
Renforcement des capacités nationales dans le domaine de la gestion financière et économique Soutien au développement du secteur privé	NEX	En cours, mais avec des limitations	
Pas encore commencé	Laisser à la Banque mondiale, au FMI et à la BATD		
Volet 5 : Soutien à l'élaboration d'un cadre national pour la bonne gouvernance			
			Pas encore commencé

Source : Bureau de pays du PNUD

Ces discussions avaient trait au soutien apporté au secteur privé du développement et au suivi de l'enquête sur la fraude et la corruption. En cours de route, on a recensé d'autres résultats escomptés,

qui correspondaient à de nouvelles occasions opérationnelles, en particulier pour ce qui est du soutien à une législation sur les partis politiques et sur le rôle des femmes dans la vie publique.

29 Passage du NEX au DEX.

30 Un seul projet cadre a été conçu pour recouvrir la plupart des activités liées à la gouvernance.

Certaines activités ont dû commencer avant le lancement du grand projet-cadre en 2005, mais des efforts particuliers ont été déployés dans ce domaine d'intervention pour s'assurer de la mise au point d'un programme global et cohérent. Le programme a été divisé, aux fins d'exécution et de financement, en différents projets. Certaines activités, comme l'appui aux institutions parlementaires et l'appui au cadre de coopération et à l'exécution nationale ont pris le relais de la phase précédente et ont bénéficié de ressources additionnelles au titre du nouveau cycle de programme.

Les projets ont été présentés à un comité local d'examen des projets.³¹ Dans le cas du programme sur la gouvernance, le contrôle exercé par le Comité de pilotage s'est avéré entièrement satisfaisant. Le Directeur intérimaire du Service national de gestion a élaboré un rapport intérimaire pour la période 2005-2006. Des rapports intérimaires ponctuels ont été élaborés pour certains éléments des volets, comme l'initiative pour l'organisation de "conférences parlementaires du Département" ou pour la promotion des femmes dans la politique. Le Parlement français et l'Union

Encadré 1. Renforcement du Parlement

Dans le cadre de ce programme, des ateliers et des visites d'étude ont été organisés pour le personnel des secrétariats de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que pour les parlementaires eux-mêmes. Dans le cas de ces derniers, il s'agissait d'améliorer leur connaissance des organisations, des processus, de la diplomatie parlementaire et des questions budgétaires.

Le programme a contribué à la création d'un centre d'information et de recherche législative du Parlement en fournissant du matériel, dont des ordinateurs et de la documentation. Malheureusement, l'accès à l'Internet ne s'est jamais concrétisé, car le secrétariat du Parlement avait omis d'affecter des ressources au financement de la connexion.

Des ordinateurs ont été fournis également à la Commission des finances et au Bureau de Brazzaville du Réseau central africain des femmes parlementaires. Le programme a soutenu certaines initiatives visant à ouvrir un dialogue entre le Parlement et la société civile et à améliorer l'image du Congo dans les cercles parlementaires internationaux.

On notera les trois principaux résultats du programme, à savoir :

- Le PNUD a beaucoup recouru à cette tribune parlementaire

pour plaider en faveur d'un certain nombre de questions essentielles, comme la lutte contre le VIH/sida, l'environnement, les changements climatiques, la réduction de la pauvreté, l'égalité entre les sexes et les nouvelles technologies de l'information. Sur la plupart de ces sujets, le Parlement a adopté des prises de position officielles;

- Le programme a servi à promouvoir la décentralisation par l'entremise de l'organisation de conférences parlementaires départementales visant à ouvrir un dialogue, en dehors de la capitale, entre les représentants locaux élus et les membres du Parlement national et de discuter des questions globales importantes, de recenser les besoins locaux et de préparer la décentralisation des systèmes politiques et administratifs. Six conférences ont été organisées de 2003 à 2006, mais le manque de fonds n'a pas permis de tenir des conférences en 2007 et le Parlement n'a pas pris le relais à l'aide de ses propres ressources financières;

- Le programme a fait une bonne place dans son exécution des considérations liées à l'égalité entre les sexes et ce, grâce à une formation spéciale de femmes parlementaires et à l'appui

apporté à la création d'un réseau central africain des femmes parlementaires.

Ce programme a permis de nombreuses réalisations et il représente à coup sûr un domaine d'excellence pour le PNUD au Congo. Toutefois, même si les produits projetés ont été exécutés, les résultats escomptés ne se sont pas concrétisés entièrement. Des considérations constitutionnelles et politiques qui n'entrent pas dans le cadre du projet expliquent que la capacité du Parlement de déposer des propositions de loi et d'exercer sa fonction de contrôle des lois et du gouvernement est demeurée faible. La maîtrise nationale est une réalité, mais très souvent la durabilité des résultats n'est pas garantie, faute de crédits budgétaires nécessaires à la poursuite des activités.

Le renforcement des institutions n'est pas seulement une question de renforcement des capacités techniques et administratives, car il faut aussi l'accompagner d'un soutien et d'une volonté politique nationale résolus. Les résultats du programme doivent être vus dans une perspective de longue haleine, et le PNUD devrait poursuivre ce soutien, tout en insistant sur la nécessité de mesures concrètes pour garantir la maîtrise nationale.

31 Il s'agit en réalité des "Comités locaux d'évaluation des projets (CLEP)".

interparlementaire ont réalisé une évaluation conjointe de l'efficacité du soutien apporté aux institutions parlementaires.

3.2.1 EXAMEN DES RÉSULTATS

Renforcement de la gouvernance démocratique

Un certain nombre d'activités ont été entreprises pour encourager la gouvernance démocratique. Deux d'entre elles ont été choisies comme représentatives des interventions menées au titre de ce volet du programme et sont analysées plus en détail dans les encadrés 1 et 2 ci-dessous.

D'autres activités notables ont concerné les droits de l'homme, domaine dans lequel le PNUD a entrepris des campagnes de sensibilisation, formé des fonctionnaires de police aux droits de l'homme et organisé la célébration de la Journée internationale des droits de l'homme avec la participation de représentants du gouvernement, d'organisations de la société civile, de groupes minoritaires (pygmées) et de représentants des organismes des Nations Unies. Le PNUD a également aidé les ONG à établir des cliniques

juridiques dans divers endroits. Les cliniques juridiques répondent à un besoin pressant d'une population qui n'a pas accès facilement et gratuitement à la justice, mais on peut s'interroger sur leur viabilité à long terme, même si elles font appel très largement à des services bénévoles, du fait de l'absence de tout revenu public ou privé qui soit régulier et indépendant et doit permettre de faire face aux coûts et à la rémunération du personnel permanent indispensable.

Une autre contribution des plus importantes a consisté à soutenir la mise au point d'une nouvelle législation sur les partis politiques qui a fourni un cadre juridique des plus nécessaires à l'implantation d'une démocratie multipartite. Le PNUD a accompagné ce soutien à l'aide d'un programme de formation des cadres des partis politiques, y compris les partis d'opposition. Cette formation s'est située principalement dans un cadre Sud-Sud. Le projet a aidé à la mise en place d'un cadre consultatif et à l'élaboration de règles de bonne conduite pour les partis, pour les associations et le gouvernement.

Encadré 2. Promotion de la participation des femmes à la vie publique

Le Centre de promotion de la femme en politique (CPFP), une ONG bénéficiant d'un soutien technique et financier du PNUD, a formé des femmes à des sujets divers, comme les activités de plaidoyer en faveur du changement politique, l'encadrement et la gestion, l'entrée des jeunes femmes en politique, l'accès aux institutions où sont prises les décisions, la participation des femmes à la démocratie et l'exercice des bonnes pratiques en matière de gouvernance. Les sessions de formation ont ciblé des individus et des représentants d'associations. La plupart de ces sessions ont été organisées en dehors des grandes villes que sont Brazzaville et Pointe-Noire.

Le projet a également permis la mise au point d'un manuel pour les femmes qui se préparent à se présenter aux élections. En outre, il

a aidé les femmes de la sous-région à mettre au point un réseau d'échange de leurs expériences dans le domaine de l'accès à des postes politiques.

Le Centre est reconnu en tant qu'institution qui obtient des succès, et ce, pour deux raisons : sa capacité intellectuelle et son programme d'activité de plaidoyer en faveur de la participation des femmes à la vie publique.

Tous ces efforts, ainsi qu'une politique active de plaidoyer auprès du Parlement ont permis la révision de la loi électorale et l'introduction d'un quota obligatoire de 15% de femmes candidates pour les élections législatives et de 20% pour les élections locales. Malheureusement, le nombre de femmes parlementaires n'a pas augmenté à la suite des élections de 2007 (9 sièges seulement en

2007 sur un total de 137 sièges, contre 12 sièges en 2002). Dans la perspective des prochaines élections locales, une révision de la loi électorale doit permettre d'éviter d'assigner aux femmes uniquement de mauvaises places sur les listes électorales.

On note toujours une résistance dans tous les partis politiques à l'entrée des femmes dans la vie publique, sous prétexte qu'il est impossible de trouver assez de femmes qualifiées.

Ce programme illustre ce que l'on pourrait appeler un "succès en veilleuse" là où, malgré l'absence de résultats immédiats sur le plan de la représentation des femmes, les conditions d'un véritable succès à l'avenir sont réunies. Le programme est sur la bonne voie et mérite de retenir l'attention du PNUD.

Encadré 3. Soutien à la lutte contre la fraude et la corruption

Le programme a été amorcé en 2003 par une enquête qui a permis d'avoir une idée claire et complète de l'étendue de la fraude et de la corruption dans le pays. Après quoi, un plan national de lutte contre la fraude et la corruption a été élaboré, puis approuvé par le gouvernement en 2004. Ce plan a été complété par un plan opérationnel et la création d'une commission nationale de lutte contre la fraude, les détournements et la corruption, également en 2004. De plus, la République du Congo a ratifié la Convention des Nations Unies et de l'Union africaine contre la corruption, respectivement en 2005 et en 2006.

Le FMI et la Banque mondiale ont repris ce domaine d'intervention au PNUD, car il visait une des deux principales conditions de l'éligibilité du Congo au titre de l'Initiative en faveur des PPTTE. Un nouveau conseil national et un nouvel observatoire national de lutte contre la corruption ont été créés. Les discussions relatives à l'Initiative en faveur des PPTTE ont impliqué la tenue d'une nouvelle enquête sur la corruption et la fraude et une révision du plan national de lutte contre la fraude et la corruption.

En définitive, les résultats de l'intervention du PNUD ont été limités, même si les conclusions de l'enquête parrainée par lui ont

servi comme d'importants apports et comme une base statistique pour le rapport national sur le développement humain qui a été récemment lancé sur le thème de la gouvernance.

Ici aussi, la lutte contre la fraude et la corruption n'est pas seulement une opération technique et administrative, mais elle devrait être accompagnée d'une volonté et d'un soutien politiques nationaux affirmés. Le PNUD a montré la voie à suivre et son implication dans ce domaine reste valable pour l'avenir, surtout pour ce qui est de la formation des membres des nouveaux conseil national et observatoire.

Le manque de financement n'a pas permis d'apporter le soutien qu'il était envisagé d'apporter à de nouvelles institutions démocratiques comme la Commission des droits de l'homme et le Conseil supérieur pour la liberté des communications.

Renforcement de la gouvernance administrative

Dans le cadre de cet élément, le PNUD entendait soutenir la lutte contre la corruption et la fraude, participer à l'amélioration de la performance de l'administration et appuyer une meilleure consultation et coordination au niveau ministériel. Seule la première de ces activités a pu démarrer durant la période 2004-2007. Les activités projetées au titre de l'amélioration de la performance de l'administration ont été reportées à 2008, en raison d'un manque de financement et, plus récemment, un malentendu avec le ministère de contrepartie qui ne s'attendait qu'à la fourniture de matériel, alors que le PNUD envisageait un soutien institutionnel et non un appui strictement matériel. À part le projet faisant l'objet de l'encadré 3 ci-dessous, le PNUD a fourni un soutien institutionnel au Journal officiel pour lui permettre d'enregistrer électroniquement tous les documents officiels.

Renforcement de la gouvernance locale

Le PNUD a soutenu les efforts déployés par le gouvernement dans le domaine de la décentralisation, principalement en apportant un appui institutionnel au Comité technique pour l'évaluation de la décentralisation, un comité qui comprenait des représentants de tous les ministères. En mars 2008, un programme de formation fondé sur l'évaluation des besoins des élus locaux a été mis au point. Le rôle positif joué par le PNUD dans l'organisation des conférences parlementaires départementales (voir encadré No 1) explique la décision prise par le ministère responsable de la décentralisation de faire appel aux services du bureau de pays dans ce secteur. Les mêmes conférences ont convaincu le gouvernement d'allouer des ressources aux autorités locales. Ce soutien aux programmes locaux de développement commencera en 2008 à titre pilote dans deux départements.

Renforcement de la gouvernance économique

Dans ce domaine, les activités du PNUD viennent de démarrer et se limitent à des initiatives en matière de formation pour des membres de la Commission des affaires économiques et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

3.2.2 PRINCIPAUX PARTENARIATS, COORDINATION ET MOBILISATION DES RESSOURCES

Le PNUD a participé à des consultations et à la coordination concernant des questions de gouvernance par l'entremise d'un groupe thématique et d'une communauté nationale des meilleures pratiques. En ce qui concerne l'élaboration du DSRP intérimaire, du DSRP définitif et des documents supplémentaires y afférents, ainsi que de l'élaboration en cours du PNUAD, il faut noter la coordination poussée avec les donateurs et avec les organismes des Nations Unies. L'Union européenne, la France et la Banque mondiale participent à l'appui apporté à de nombreuses institutions de surveillance et de contrôle, comme l'inspection générale, la Cour des comptes,³² les commissions des affaires économiques et financières et la Commission nationale de lutte contre la corruption et la fraude. Le PNUD participe ou envisage de participer aux programmes avec certaines des mêmes institutions et se féliciterait d'une coordination renforcée avec d'autres acteurs.

L'intérêt porté par les donateurs au renforcement des institutions parlementaires a facilité la mobilisation de ressources. Pour d'autres programmes, le bureau de pays a utilisé certaines de ses propres ressources ordinaires et a demandé des ressources complémentaires aux fonds d'affectation spéciale thématique pour une gouvernance démocratique. Les principaux partenaires donateurs dans le domaine de la gouvernance ont été l'Italie, la Suède, les Pays-Bas par l'entremise d'AWEPa, l'Initiative africaine de renforcement des capacités et la BAfD. Le PNUD a collaboré également avec des ONG internationales, comme NDI et la Fondation Konrad Adenauer.

Le PNUD est parvenu à sensibiliser le Parlement sur un certain nombre de questions et à l'amener à lui apporter un soutien actif. Il a également été en mesure de donner des conseils en utilisant des experts des questions Sud-Sud, des ONG nationales et internationales et d'éminentes personnalités.

3.2.3 PRINCIPALES CONCLUSIONS

Le programme s'est avéré pertinent dans le contexte d'un pays qui devait compléter sa transition vers une démocratie multipartite après avoir été déchiré par des conflits internes généralisés. Le programme était exhaustif et concernait plusieurs aspects de la gouvernance. Il avait été conçu en réponse à des questions extrêmement délicates, mais il se préoccupait aussi en aval des besoins sociaux. Le choix des modalités d'exécution directe ou d'exécution nationale s'est avéré approprié et reflétait l'avantage comparatif d'une participation directe du PNUD dans des domaines importants et sensibles, comme les enquêtes sur la corruption et le soutien aux partis politiques. Les modifications apportées au programme étaient pour la plupart la conséquence du transfert de certaines interventions aux institutions de Bretton Woods ou de l'annulation de certains projets pour manque de fonds.

La conception du programme visait à équilibrer les activités en amont et en aval dans le cas de la plupart des interventions. Ceci a été tout spécialement utile pour attirer les bonnes volontés, par le biais d'une combinaison du soutien à l'élaboration d'une politique et d'une stratégie et d'un appui matériel concret dans le même secteur. Par exemple, le soutien apporté par le PNUD à la mise au point d'une législation sur la participation des femmes à la vie publique s'est accompagné d'un appui actif à une ONG qui s'employait à promouvoir cet objectif.

Les interventions les plus efficaces se sont situées dans le domaine du soutien aux institutions parlementaires, aux partis politiques et à la promotion de la participation des femmes à la vie publique. L'organisation de conférences parlementaires décentralisées au niveau des départements a attesté une approche particulièrement novatrice qui devrait être évaluée de manière plus approfondie. Cependant, la plupart des réalisations doivent être considérées comme des "succès mis en veilleuse" en l'absence de la

32 Sans objet en français.

volonté politique nationale requise pour assurer la suivi en y consacrant des ressources humaines et financières nationales.

Pour ce qui est des programmes de gouvernance, comme dans d'autres domaines d'intervention, on note la plupart du temps que les activités ne se poursuivent pas par l'intermédiaire de l'allocation de ressources nationales. Cela a été le cas d'initiatives prometteuses, comme l'organisation des conférences parlementaires départementales ou de la pleine activation des services Internet du Centre de documentation créé à l'intention des parlementaires. Par ailleurs, le Centre pour la promotion de la participation des femmes à la vie publique devrait se muer en une ONG subvenant à ses propres besoins grâce à l'appui direct de ses membres et de femmes élues. Le PNUD devra fournir un soutien complémentaire à certaines de ces activités pour consolider les réalisations, mais il devrait le faire sur la base d'un engagement concret résolu de la part de partenaires gouvernementaux fin d'assurer la pleine maîtrise nationale.

Pour chacune des activités rentrant dans un volet plus étendu, on a établi des résultats assortis d'indicateurs, de produits ainsi que des objectifs annuels. Des liens très clairs ont été établis entre les activités, les produits et les résultats. Malheureusement, les indicateurs et les données de référence connexes ont souvent été définis de manière qualitative, ce qui rend leur évaluation plus difficile et subjective.

3.3 RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Le Programme de pays approuvé en 2003 définissait le but des activités du PNUD sur ce thème comme "devant promouvoir les efforts gouvernementaux en matière de formulation et d'exécution de la stratégie de réduction de la pauvreté" et le résultat escompté comme étant *"un renforcement des capacités du gouvernement et de la société civile de réduire la pauvreté et de réaliser les OMD"*.

Comme indiqué plus haut, le programme initial a fusionné sous le thème des activités de réduction

de la pauvreté qui avaient trait à la prévention des conflits et au relèvement. Aujourd'hui, la plupart de ces programmes sont considérés comme faisant partie de la démarche fondée sur la consolidation de la paix et ils sont confiés aux services de la gouvernance du bureau de pays. Aux fins du présent examen, les différents thèmes sont présentés séparément. Le tableau 5 ci-dessous énumère les activités entreprises sur le thème de la réduction de la pauvreté.

L'élaboration du Document de stratégie sur la réduction de la pauvreté et de la stratégie dans le domaine des OMD sont des priorités importantes pour le gouvernement dans le cadre à la fois de sa politique de développement et des discussions en cours avec les institutions financières internationales portant sur la restructuration économique et l'allègement de la dette. De même, et malgré les difficultés opérationnelles rencontrées, les deux programmes de développement communautaire sont venus à leur heure, dans la foulée de conflits internes perturbateurs. Ils correspondent aux deux grands domaines thématiques du DSRP intérimaire, à savoir la consolidation de la paix et la sécurité, d'une part, et le développement rural, d'autre part.

À l'exception du Programme de soutien à l'élaboration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, toutes les activités ont été financées au titre de la modalité d'exécution directe. Les Projets à action communautaire et le PURAC ont été lancés très tôt après la fin des guerres civiles; on a estimé que, vu les graves perturbations causées par les conflits, l'exécution nationale serait prématurée et irréaliste. Par ailleurs, ces deux projets dépendent beaucoup pour leur exécution des ONG, des associations locales et des groupes communautaires.

3.3.1 EXAMEN DES RÉSULTATS

L'effort principal du PNUD en matière de réduction de la pauvreté à l'échelon national a consisté à soutenir l'élaboration du DSRP et de la stratégie nationale pour la réalisation des OMD. Cela a été fait par le biais d'un soutien financier et la fourniture de matériel et d'une assistance

Tableau 5. Projets liés à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des OMD, 2004-2007

Projet	Exécution	Durée	Budget (dollars É.-U.)
Action communautaire	DEX	2000-2007	2,4 millions
Programme d'aide d'urgence pour le relèvement et l'appui aux communautés (PURAC)	DEX	2003-2007	4,6 millions
Soutien à la réinsertion sociale de groupes vulnérables	DEX	2007-2011	153 632 (2007)
Soutien à la réduction de la pauvreté (DSRP et stratégie OMD)	NEX	2005-2007	0,8 million

Source : données fournies par le bureau de pays du PNUD

technique. Le bureau de pays a financé certaines des études thématiques nécessaires pour l'élaboration du document définitif et fourni un soutien pour la distribution du Bulletin d'information du Comité national pour la réduction de la pauvreté. Le PNUD a contribué à l'organisation de consultations dans tous les départements du pays, en faisant en sorte que les documents de stratégie bénéficient de la plus large participation possible. En outre, il a prêté son appui à la formulation du Rapport national 2004 sur les OMD et il contribue actuellement à mettre au point la Stratégie nationale pour la réalisation des OMD. Le deuxième rapport national sur le développement humain, qui a été lancé en mars 2008, a bénéficié lui aussi du soutien du PNUD et de ses apports. Grâce à l'appui du PNUD et d'autres acteurs, le gouvernement dispose à présent des outils nécessaires pour orienter l'exécution des programmes de réduction de la pauvreté. L'évaluation des résultats de ces initiatives prendra un certain temps et dépendra largement de la volonté politique soutenue du gouvernement d'appliquer des stratégies et des politiques et de coopérer avec la communauté internationale pour appliquer les réformes qui sous-tendent les stratégies.

Le projet d'action communautaire lancé en 2000 entendait faire face aux besoins des communautés victimes des guerres civiles dans les quatre départements ruraux les plus touchés, ceux du Pool, de Niari, de Bouenza et de Lékoumou, ainsi que dans quatre départements voisins. Ce projet

avait été conçu comme faisant partie de l'effort humanitaire et de reconstruction déployé par les Nations Unies après le conflit et il avait ceci de particulier, qu'il était davantage une réponse à une situation urgente qu'un programme de développement. Il s'agissait de remettre en état des dispensaires et des salles de classe, des puits et d'autres infrastructures sociales, et de préparer la réinsertion sociale des ex-combattants et des communautés touchées par la guerre. Le choix des associations et ONG nationales a été fait hâtivement et la performance de ces partenaires locaux a souvent été inférieure aux normes. Des restrictions de nature sécuritaire et des difficultés logistiques n'ont pas toujours permis un contrôle strict.

Cela étant, le projet a produit des résultats positifs, principalement sous deux rapports. Tout d'abord, on a estimé à quelque 800 000 le nombre de bénéficiaires indirects de l'infrastructure sociale qui avait été remise en état. L'amélioration de la santé a bénéficié à près de 180 000 personnes et la rénovation des écoles à près de 30 000 enfants. De plus, des campagnes dynamiques d'information et de formation ont été entreprises sur le thème de la paix, de la réconciliation et des droits de l'homme. Ensuite, le projet a mis l'accent sur une démarche communautaire, des comités locaux de sélection des projets étant chargés d'examiner et d'approuver les propositions de remise en état et de participation communautaire au service de l'exécution des activités. Cette

Encadré 4. Programme d'appui à la réinsertion des groupes défavorisés (PARSEGD)

Ce projet qui vient de commencer est une bonne illustration des services que le PNUD offre par l'entremise de son centre de services CEDAP.

En juillet 2006, le Ministère des services sociaux, de la solidarité, des affaires humanitaires et de la famille* s'est adressé au PNUD pour une aide à la gestion destinée à un programme financé grâce à un don de 22 100 000 dollars du Fonds africain de développement, à une contribution de 6 600 000 dollars du gouvernement lui-même et à une contribution de 100 000 dollars du PNUD. Un accord de partenariat conclu entre le Ministère et le PNUD charge le bureau de pays de tous les achats de biens et de services au titre du programme. Durant la première année de fonctionnement, en 2007, le PNUD

a géré l'achat de biens et de services pour un montant de 153 632 dollars.

Au sein du PNUD, le projet relève de la responsabilité du CEDAP, un centre de service créé en 2007 qui a déjà à son actif un rôle positif dans l'accélération de l'exécution et de la réduction des coûts des projets gérés par le PNUD. Un accord de partenariat en vue du projet est représentatif d'un nouveau domaine d'intervention pour le CEDAP. C'est la première fois qu'un programme gouvernemental aussi vaste et axé exclusivement sur des acquisitions est confié à ce groupe. Au début de 2008, des discussions se sont déroulées avec d'autres ministères qui pouvaient être intéressés à utiliser les mêmes services.

Pour les ministères, les avantages sont la rapidité et le moindre coût

des achats par rapport à un mécanisme gouvernemental d'achat et de décaissement qui est plus lourd et moins fiable. Reste qu'il y a un double risque. Tout d'abord, le CEDAP pourrait rapidement travailler à la limite extrême de ses possibilités, ce qui lui ferait perdre en partie ses avantages comparatifs. En second lieu, une telle démarche devrait être équilibrée par une démarche axée sur une plus grande capacité de développement et sur le soutien aux réformes des procédures et de la gestion, de telle manière que cette approche ne soit pas perçue comme une simple solution de substitution à certaines déficiences en matière de gestion de la fonction publique.

* Maintenant, Ministère de la santé et des services sociaux.

démarche communautaire a contribué à réduire les tensions locales et à favoriser la réconciliation et la consolidation de la paix.

Le programme d'aide d'urgence pour le relèvement et l'appui communautaire (PURAC) faisait partie d'un programme beaucoup plus large auquel la Banque mondiale et l'IDA (Association internationale de développement) avait affecté un montant de 41 millions de dollars au titre de crédits et de dons. Le volet confié au PNUD visait les trois objectifs suivants i) renforcer les capacités des associations et ONG locales dans les domaines de la formulation de projets de développement, de leur surveillance et évaluation, ii) promouvoir des partenariats au niveau local entre les autorités et la population grâce à la création de mécanismes consultatifs sur le développement local, iii) créer des emplois en exécutant de petits projets. Outre la BIRD/IDA, les partenaires du programme étaient le Ministère des finances et ACTED, une ONG chargée d'exécuter la plupart des projets approuvés. Le Gouvernement italien et deux membres du secteur privé ont également

contribué au volet géré par le PNUD. Le Gouvernement congolais a participé à hauteur de 200 000 dollars É.-U. Le programme s'étendait à tous les départements du Congo, sauf Brazzaville et Pointe-Noire. Il a contribué à améliorer l'infrastructure socioéconomique par le biais de 37 projets. Dans les secteurs de la production agricole et des pêcheries, 153 projets ont été exécutés et 190 comités locaux de développement ont été créés. On ne dispose d'aucune évaluation d'impact du programme.

3.3.2 ACTIVITÉS DE PLAIDOYER ET COORDINATION

L'action du PNUD menée pour appuyer l'élaboration de documents nationaux de stratégie a permis au bureau de pays d'organiser des groupes consultatifs sur des thèmes divers qui ont été des instruments utiles pour un rôle de plaidoyer sur un certain nombre de questions liées à la bonne gouvernance, au rôle des femmes, aux besoins d'inclure des considérations relatives au VIH/sida ou à l'environnement dans tous les secteurs. L'utilité du soutien du PNUD dans ce domaine est généralement reconnue dans la communauté

des organisations d'aide et dans la société civile. Selon un membre en vue d'un grand syndicat industriel, les consultations organisées sous les auspices du PNUD ont fourni une occasion unique à des personnes venues d'horizons divers d'échanger leurs vues et d'établir des contacts utiles, toute chose qui allait bien au-delà du but immédiat de la réunion. On notera que le PNUD et la Banque mondiale ont travaillé en collaboration très étroite pour l'élaboration du DSRP et qu'ils ont coprésidé le groupe consultatif des donateurs pour la préparation de ce document.

3.3.3 EFFICACITÉ ET VIABILITÉ À TERME

Le programme de réduction de la pauvreté est une illustration de plus de l'approche judicieuse utilisée par le bureau de pays qui combine les interventions en amont et en aval, en soutenant la formulation de documents stratégiques importants et en entreprenant dans le même temps des activités comme le travail de développement communautaire.

Pour ce qui est de deux projets ayant trait au développement communautaire, on note cependant que la question de la viabilité à terme a été trop peu prise en considération durant l'étape de la conception et durant l'exécution. Pour des raisons tenant à la sécurité et à des difficultés de transport, le contrôle a dans l'ensemble laissé à désirer et il ne semble pas qu'il y ait eu des mécanismes visant à s'assurer de la durabilité à moyen terme, qu'il s'agisse de l'entretien de l'infrastructure qui avait été reconstruite ou de la viabilité de petits projets d'activités rémunératrices pour les individus ou les groupes.

Tout au long de l'exécution des projets plus opérationnels, le PNUD a mis en place des partenariats avec plusieurs ONG et comités locaux. Rien ne permet de dire qu'il a su tirer parti de cet avantage en poursuivant sa coopération dans le cadre d'autres activités et programmes. Enfin, les projets ont été conçus et exécutés durant la phase qui a suivi immédiatement les conflits, sous l'empire de l'urgence, ce qui s'explique parfaitement dans les circonstances, mais qui ne correspond pas entièrement à une démarche de développement.

3.4 PRÉVENTION DES CONFLITS ET RELÈVEMENT

Comme indiqué ailleurs dans le présent rapport, le PNUD a mené plusieurs activités de 2004 à 2007 dans la ligne de la période précédente, et en a fait bénéficier les ex-combattants et les victimes des conflits violents ou a entrepris d'en reconstruire l'infrastructure endommagée par la guerre. Vu la spécificité de ces projets et les budgets relativement importants qu'ils supposaient, l'équipe d'évaluation a décidé de les présenter séparément dans le présent rapport.

Les projets en question sont énumérés dans le tableau 6 ci-dessous. La seule activité mentionnée spécifiquement dans le programme de pays approuvé pour 2004-2007 concernait la collecte d'armes légères, l'indicateur de résultats ayant été baptisé "*amélioration de la sécurité publique*". Pour chacun des projets on définit des résultats, mais trop souvent on le fait en des termes qui renvoient en réalité à des "produits".

On peut caractériser comme suit ce portefeuille de projets d'après les conflits :

- Hormis le projet d'assistance à apporter à la gestion intégrée des catastrophes naturelles, tous les projets sont conçus dans l'optique de la modalité d'exécution directe (DEX);
- Les projets ont un caractère opérationnel poussé et exigent une présence sur le terrain plus intense que ce n'est normalement le cas des interventions du PNUD;
- La valeur totale des projets dépasse les 18 millions de dollars, ce qui représente une moyenne beaucoup plus importante par projet que dans d'autres thèmes de programme;
- Des synergies notables ont été établies entre différents projets, en particulier entre PCAD I, PRESJAR et PRAEBASE.

Deux des projets présentent des liens étroits avec des programmes plus vastes financés par la Banque mondiale. Le PCAD I, le programme de désarmement géré par le PNUD, est complémentaire à un programme de démobilisation et

Tableau 6. Projets ayant trait à la prévention des conflits et à la reconstruction, 2004-2007

Projet	Exécution	Durée	Budget (dollars É.-U.)
Collecte d'armes légères pour le développement (PCAD I)	DEX	2004-2007	2,7 millions
Collecte d'armes légères pour le développement (PCAD II)	DEX	2007-2008	2,1 millions
Remise en état des pistes rurales	DEX/AGEX	2002-2004	1 980 000 euros
Action communautaire pour le relèvement des communautés et la réinsertion des jeunes en situation de risque (PRESJAR)	NEX	2005-2007	3,8 millions
Remise en état des écoles primaires (PRAEBASE)	DEX	2005-2008	8,7 millions
Gestion intégrée des catastrophes naturelles et des risques	NEX	2006-2007	0,5 million

Source : Sur la base des données fournis par le bureau de pays du PNUD

de réinsertion géré par le gouvernement et financé par le Fonds d'affectation spéciale régional pour la démobilisation et la réinsertion alimenté par plusieurs donateurs et financé par la Banque mondiale. Le projet PCAD I a été financé entièrement par l'Union européenne. Quant au projet PRAEBASE (remise en état des écoles primaires par l'entremise des communautés) c'est un des quatre volets d'un programme de 20 millions de dollars financé par la Banque mondiale en vue d'apporter un appui à l'enseignement primaire. Tous les autres éléments de PRAEBASE sont exécutés par l'intermédiaire du ministère congolais compétent.

Le recours à l'exécution directe pour les parties de ces programmes confiées au PNUD a entraîné de légères tensions, certains membres des institutions nationales étant convaincus que les fonds auraient dû passer par eux. Un haut fonctionnaire s'est même dit surpris que le PNUD donnait l'impression d'être en concurrence avec le gouvernement pour les ressources.

La plupart des projets de cette catégorie ont été conçus et sont exécutés pour l'essentiel dans l'atmosphère d'urgence qui caractérise les situations d'après-conflit. Souvent, l'on ne s'est pas suffisamment préoccupé de l'appui technique

à apporter à certaines activités ou de l'insertion dès le départ, au stade de la conception, de thèmes transversaux. Ainsi, des considérations importantes concernant l'égalité entre les sexes et la lutte contre le VIH/sida n'ont été introduites que plus tard, durant la phase d'exécution. Autre exemple, celui du manuel d'exécution du projet PRAEBASE qu'il a fallu réviser pour s'assurer que les écoles disposeraient de latrines séparées pour les filles et pour les garçons.

On note souvent dans ces projets une confusion entre les résultats et les produits. Dans le projet PRAEBASE, par exemple, le résultat est défini en termes d'écoles remises en état et de comités locaux de gestion communautaire créés et ayant reçu une formation. Ce n'est qu'au niveau de l'ensemble du programme parrainé par la Banque mondiale que de véritables résultats, des résultats mesurables, ont été définis. Le projet du PNUD aurait pu adopter les résultats généraux, mais il aurait aussi pu en définir de nouveaux, notamment en termes de viabilité des comités de gestion communautaire.

3.4.1 EXAMEN DES RÉSULTATS

Les projets examinés dans la présente section ne font pas partie d'un programme intégré, mais ils ont en commun certains résultats escomptés.

Le premier de ces résultats est le rétablissement d'un *environnement sûr*. Ceci vise principalement le projet de collecte d'armes légères. La situation dans le domaine de la sécurité s'est beaucoup améliorée dans le pays depuis 2000, à un point tel que le gouvernement est aujourd'hui présent et actif dans tout le pays, sauf dans une petite partie de celui-ci. Mais la présence d'armes illicites,³³ non seulement entre les mains des ex-miliciens mais aussi entre celles de civils, continue de faire peser une menace contre la sécurité et la stabilité. Selon certains fonctionnaires, la question se pose aujourd'hui davantage sous l'angle de l'ordre public que comme constitutive d'une situation d'urgence après les conflits. Ceci pourrait constituer une indication que les interventions du PNUD à l'avenir seront davantage des interventions en amont, consistant à aider les autorités à concevoir une législation sur la détention d'armes et à améliorer la gestion des arsenaux nationaux, deux activités qui étaient déjà envisagées par le bureau de pays pour le prochain cycle de programmation.

Le deuxième résultat escompté est le rétablissement d'un environnement économique favorable dans les régions dévastées par la guerre civile. Malgré les difficultés et l'écart qui se creuse entre les pauvres et les riches, on relève des signes d'une activité économique qui reprend vigueur dans de nombreuses régions du Congo. Malheureusement, cela est vrai dans la plupart des zones urbaines, les régions que les milices continuent de contrôler bénéficiant moins de cette reprise économique. Toutefois, des mesures importantes sont prises pour améliorer l'accès à certaines régions et depuis certaines d'entre elles. La remise en état de la route nationale reliant Brazzaville à Kinkala est déjà en train de modifier les perspectives dans le département du Pool.

Il est malaisé d'évaluer jusqu'à quel point les interventions du PNUD ont influé sur ses réalisations. Il y a trop d'acteurs et de facteurs pour tenter d'isoler une initiative particulière comme ayant constitué une contribution déterminante. Il

semble que l'importante contribution du PNUD au rétablissement de la sécurité et de l'activité économique se situe beaucoup plus sur le plan de l'impact sur les modes de pensée et les attitudes que sur celui de résultats mesurables.

Il y a eu incontestablement des succès. Des armes ont été collectées, même si elles ont été beaucoup moins nombreuses qu'on ne l'avait escompté. Certains ex-combattants, individuellement ou au sein de petits groupes, ont réussi à créer des entreprises rémunératrices viables. Des écoles ont été reconstruites et les enfants sont à nouveau scolarisés, malgré les difficultés qui continuent de se poser dans l'enseignement primaire. Mais lorsqu'on demande quelle a été la contribution la plus notable du PNUD au Congo ces dernières années, un groupe d'ONG répond que les cérémonies publiques très médiatisées au cours desquelles on a brûlé les armes collectées ont eu un impact profond sur l'esprit des gens et a constitué un signal fort de retour à la normale.

Cela étant, nombre de projets ont eu à souffrir de graves déficiences opérationnelles. La remise en état des pistes rurales par UNOPS offre un parfait exemple de projet raté. Il s'en est fallu à peine de trois kilomètres pour terminer une des trois pistes à remettre en état, mais celle-ci, de ce fait, est totalement impraticable. Les deux autres pistes n'ont pas été entretenues comme presque tout le réseau national et sont retombées dans l'abandon. Deux années après la fin officielle du projet, le donateur et le PNUD continuent de se disputer à propos des dépenses éligibles et de l'établissement de rapports.

L'appui à la création de capacités nationales de gestion des catastrophes naturelles est le seul programme exécuté selon la modalité de l'exécution nationale. Il a réussi à établir une structure nationale, mais cette activité doit à présent être revue, pour s'assurer que les résultats n'ont pas eu à pâtir d'une modification récente apportée dans l'attribution de la responsabilité ministérielle de ce portefeuille.

33 L'ONG *Small Arms Survey* a estimé, dans une enquête datée de décembre 2007, qu'il y avait en circulation dans le pays 34 000 armes légères, dont la plupart n'étaient plus entre les mains des milices restantes.

Encadré 5. Collecte d'armes légères pour le développement (PCAD I et II)

Ce programme constitue le suivi d'un projet conjoint PNUD/OIM (Organisation internationale pour les migrations) mené de 2000 à 20002.

Le PNUD a assigné au projet PCAD I (2004-2007) les objectifs suivants :

- La collecte de 10 000 armes légères remises volontairement en échange de biens choisis par le bénéficiaire parmi les options proposées;
- Promouvoir l'économie et les activités de développement pour remplacer des moyens d'existence fondés sur la violence;
- Renforcer les capacités du Haut Commissariat pour la réinsertion des ex-combattants, l'institution nationale chargée d'appliquer le Plan national de démobilisation, désarmement et réinsertion.

Les objectifs deux et trois n'ont jamais été réalisés, essentiellement faute de financement. De ce fait, le projet s'est concentré sur la seule collecte des armes et la fourniture de marchandises en contrepartie.

L'intention du Haut Commissariat était de donner la priorité aux ex-combattants ayant remis leurs armes pour bénéficier d'une aide

à la réinsertion. Malheureusement, le désarmement est intervenu bien avant que l'aide à la réinsertion soit disponible, ce qui a suscité beaucoup de frustration de la part des ex-combattants. De même, la collecte d'armes légères a eu lieu avant que les marchandises fournies en contrepartie soient disponibles dans les dépôts du PNUD. Cette opération mal synchronisée a engendré, elle aussi, des frustrations. À titre de compensation partielle, le PNUD a utilisé les ressources d'un autre projet (PRESJAR- les jeunes en situation de risque) pour fournir une aide à la réinsertion de certains bénéficiaires et affirmer sa présence dans le département du Pool.

La couverture géographique du projet a été ramenée progressivement de deux régions à une seule, et, en réalité, la collecte d'armes légères n'a eu lieu qu'à Brazzaville, des considérations politiques empêchant les opérations de démarrer dans la région du Pool tant que les négociations entre le gouvernement et la faction menée par le Pasteur Ntoumi n'étaient pas terminées.

À la fin du projet, les activités menées à Brazzaville ont permis de collecter :

- 1 308 armes, ce qui était beaucoup moins que l'objectif visé, mais ce manque a été compensé en partie par
- 626 533 balles et autres munitions
- 2 383 grenades et autres explosifs

Il s'en est fallu de beaucoup pour que le projet réponde aux attentes en ce qui concerne le nombre d'armes collectées. Il y a eu des dysfonctionnements opérationnels, mais le projet a eu néanmoins un impact notable sur la population en lui donnant des signaux clairs de retour à la normale et en contribuant au rétablissement d'un climat de paix et de réconciliation.

Le PNUD a utilisé certains des enseignements du projet PCAD I lorsqu'il a mis en œuvre son successeur, le projet PCAD II. À présent, la synchronisation entre la collecte des armes et la distribution de la compensation matérielle est assurée au moins pour les 1 200 premiers bénéficiaires. La première collecte d'armes a débuté au commencement de 2008 dans certains quartiers de Brazzaville. En mars 2008, quelque dix armes légères étaient collectées chaque jour.

Le projet PRESJAR, qui a commencé en 2004 et qui devait répondre uniquement aux besoins des ex-combattants, inclut maintenant également les jeunes en situation de risque. Il reste cependant très intimement lié au conflit, car l'inclusion de ces jeunes vise avant tout à éviter qu'ils ne deviennent des combattants. Le projet avait pour but de renforcer l'intégration des communautés rurales déplacées, en particulier des jeunes et des femmes. Il ressort d'une évaluation faite à mi-parcours que la participation de la population et des autorités locales a été bonne et que des synergies positives ont été créées avec d'autres projets. Toutefois, toujours selon l'évaluation, la distribution totalement gratuite du matériel et de

l'équipement, ainsi que la création de fonds de démarrage pourraient réduire le sens de la maîtrise du projet chez les bénéficiaires et, partant, la viabilité du projet.

3.4.2 PRINCIPAUX PARTENARIATS, COORDINATION ET MOBILISATION DES RESSOURCES

Les projets ont bénéficié de comités directeurs généralement actifs et d'une démarche communautaire bien structurée. La coordination a revêtu une importance décisive pour le projet de remise en état des écoles primaires qui s'inscrit dans un programme plus large et pour la collecte d'armes légères qui se fait parallèlement à un projet plus large d'appui à un programme national de démobilisation et de réinsertion des ex-combattants.

En ce qui concerne le projet de remise en état des écoles primaires, la coordination a bien fonctionné, mais cela a été beaucoup moins vrai du projet PCAD I. La direction du projet PCAD et le Haut Commissariat pour la réinsertion des ex-combattants se trouvaient sous le même toit, mais la mise en commun des objectifs et les synergies entre ces deux activités intimement liées aurait pu être améliorée.

Pour certaines des activités examinées, le bureau de pays a bénéficié d'allocations du Fonds d'affectation spéciale central du PNUD pour la prévention des conflits et le relèvement. Cependant, l'essentiel des ressources a été mobilisé grâce aux efforts du bureau de pays. Le PNUD a tiré parti de son expérience passée au Congo et ailleurs dans les zones de désarmement et de réinsertion, ainsi que de son expérience du développement communautaire. Cependant, les questions ayant trait à la gestion et au fonctionnement ont suscité des tensions occasionnelles avec deux partenaires et donateurs importants. Deux questions étaient en jeu. La première concernait l'augmentation, en cours d'exécution du projet, du pourcentage des frais généraux calculés par le PNUD s'agissant de la contribution de la Banque mondiale au projet PRAEBASE. Dans le second cas, il s'agissait d'un grave malentendu entre l'Union européenne et le PNUD concernant la gestion du projet de remise en état des pistes rurales et du projet PCAD I.

3.4.3 PRINCIPALES CONCLUSIONS

Les domaines d'intervention dans lesquels le PNUD s'est engagé correspondent assurément aux priorités nationales telles qu'elles ont été exprimées et aux besoins réels de la population. L'enseignement, les moyens d'existence et le rétablissement d'un environnement sûr conservent pour toute la population congolaise une priorité de rang élevé. On peut cependant s'interroger sur le point de savoir si le PNUD doit s'engager dans des activités comme la remise en état des routes ou la reconstruction d'écoles, alors que son expérience et ses avantages comparatifs sont limités à cet égard. Par ailleurs, le PNUD a une expérience reconnue dans le domaine des armes

légères et du désarmement, mais il lie généralement ces activités plus étroitement avec la réinsertion et le développement communautaire.

À cela s'ajoute une question connexe, celle de l'opportunité à long terme de poursuivre des programmes liés directement au conflit. Les guerres qui ont dévasté de grandes parties du pays sont aujourd'hui terminées depuis près de dix ans. Une sécurité relative est revenue dans la plupart des régions précédemment troublées, seules certaines parties du département du Pool demeurant sous le contrôle d'une faction qui n'a pas encore accepté de participer au processus démocratique naissant. La plupart des observateurs s'accordent à reconnaître que la situation au Congo n'est plus une situation d'après-conflit, dans laquelle il faut réaliser des programmes d'urgence qui bénéficient principalement aux ex-combattants et à leurs victimes. Une majorité des observateurs convient, toutefois, que la situation demeure précaire et que les prochaines élections locales et présidentielles, qui auront lieu respectivement en 2008 et en 2009, seront des étapes cruciales dans le retour à la normale. Au tout début du prochain cycle de programmation, le PNUD devrait mettre au point des stratégies claires pour passer à des activités autres que les activités restantes d'après-conflit.

La viabilité sur le long terme de la plupart des projets liés au relèvement après les conflits ne dépend que partiellement d'une structure de gouvernement. La collecte d'armes légères et les activités d'intégration locale qui l'accompagnent, la remise en état des écoles et leur entretien futur, ainsi que les mesures de réinsertion promues dans le cadre du projet PRESJAR dépendent principalement de comités issus des communautés elles-mêmes ou d'entrepreneurs individuels.

Malheureusement, il n'existe pratiquement pas de moyens de s'assurer de la pérennisation à terme des petites entreprises ou des activités rémunératrices de particuliers. De leur côté, la grande majorité des comités locaux de gestion créés pour assurer la maintenance et le développement des écoles primaires dans le cadre du projet

PRAEBASE n'ont pas réussi à mettre en valeur les sources indépendantes de revenu qui leur permettraient d'aider efficacement les écoles primaires. Il existe un risque grave de compromettre les bénéfices des programmes faute d'avoir mis au point une stratégie réaliste axée sur l'achèvement des projets et leur pérennisation. De telles considérations devraient acquérir de l'importance dans la planification des futures activités de programme.

Malgré les nombreuses difficultés opérationnelles liées principalement à la nature technique de certains projets et malgré les difficultés que présentent des activités dans des régions d'un accès limité pour des raisons de sécurité et de logistique, les programmes ont contribué au retour de la sécurité et ils ont encouragé la réconciliation. Ces interventions ont bénéficié de la compétence reconnue du PNUD dans les domaines des projets de désarmement liés au développement communautaire et, généralement parlant, des connaissances spécialisées que l'Organisation a acquises au travers de programmes communautaires intégrés. Cela étant, de nombreuses activités ont eu à pâtir du manque d'appui technique, d'une direction faible et d'une présence trop clairsemée sur le terrain. Des signes encourageants permettent d'espérer que le PNUD saura remédier à ces faiblesses dès le début de 2007.

3.5 ÉNERGIE ET GESTION DURABLE DE L'ENVIRONNEMENT

Le vaste projet-cadre pour l'environnement et l'énergie a été approuvé en 2005, avec un budget de près de 7,7 millions de dollars. Il donne une bonne image des activités entreprises par le PNUD dans ce domaine, en ce qu'il intègre tous les projets commencés précédemment et les projets en cours de réalisation. Les divers éléments et activités ou sous-éléments sont détaillés au tableau 7 ci-dessous.

Le résultat spécifique recensé dans le programme de pays initial 2004-2007 mentionnait l'environnement et l'énergie, mais les activités énoncées

dans le programme initial ne mentionnaient pas l'énergie. Le bureau de pays a corrigé cette omission dans son programme d'ensemble de 2005 et introduit un volet relatif à l'énergie. Ceci allait également dans le même sens qu'une priorité gouvernementale apparue en ce qui concerne la mise en valeur des sources d'énergie renouvelables. Par ailleurs, l'activité du programme de pays envisagée dans le domaine de la sensibilisation et de l'éducation à l'environnement a disparu du programme 2005 et demeure à l'état de proposition en attente.

Le résultat escompté du programme concernant l'environnement et l'énergie a été défini comme suit : *“une capacité renforcée des autorités nationales et sectorielles de planifier et de mettre en oeuvre des approches intégrées de la gestion environnementale et de la mise en valeur de sources d'énergie qui répondent aux besoins des pauvres”*

Le programme mis au point par le PNUD rejoint les priorités nationales définies dans les documents de base suivants :

- Le i-DSRP et le DSRP;
- Le Plan d'action national 1994 pour l'environnement;
- Le Plan d'action national 1995 pour les forêts;
- Les Conventions internationales et accords sous-régionaux pertinents, ainsi que le NEPAD;
- Les stratégies de l'ONU énoncées dans le bilan commun de pays (BCP) de l'équipe des Nations Unies et le projet de PNUAD, ainsi que les stratégies d'entreprise et les stratégies régionales du PNUD.

On notera aussi que les préoccupations gouvernementales et la nécessité de sources d'énergie de substitution retiennent de plus en plus l'attention de la population congolaise. Conjointement avec la région amazonienne, les forêts d'Afrique centrale et leurs 200 millions d'hectares constituent le “poumon du monde” et la diversité biologique doit y être protégée.

Tableau 7. Programme Environnement et énergie 2004-2007 : éléments et activités

Élément/activité	Exécution	État d'avancement	Budget (dollars É.-U.)
Élément 1 : Cadre de référence et renforcement des capacités			
Appui à l'élaboration d'une communication gouvernementale sur les changements climatiques	NEX	Approuvé en 2006; en cours	420 000
Soutien à l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action nationaux sur la diversité biologique et le renforcement des capacités	NEX	Approuvé en 2004; terminé	188 600
Soutien à l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action nationaux pour la protection des sols	NEX	Approuvé	10 000
Soutien à une autoévaluation nationale de la capacité environnementale	NEX	Approuvé en 2004; A commencé en 2006	230 000
Contrôle des réfrigérants	NEX	Approuvé en 2006; en cours	118 070
Élément 2 : Protection de l'écosystème forestier/observatoire des changements climatiques			
Programme de développement communautaire agroforestier	DEX our AGEX	En cours de réalisation	
Conservation de la diversité biologique transfrontière (Cameroun, Gabon, Congo)	DEX	Projet approuvé et qui vient d'être lancé	44 millions (ont été approuvés)
Création d'un observatoire et d'un réseau sur les changements climatiques	DEX	En cours de réalisation	
Élément 3 : Promotion et production d'énergie renouvelable			
Diffusion de réchauds améliorés	DEX	En cours de réalisation	
Construction de micro-centrales hydroélectriques	DEX	1re phase terminée; 2e phase en voie d'achèvement	21 millions (pour la 2e phase à l'examen)
Production d'énergie renouvelable grâce à l'énergie solaire	DEX	Annulé	
Élément 4 : Réduction des risques de pollution marine et côtière			
Mesure de l'impact de la pollution sur les ressources et la santé	DEX	En cours de réalisation	5 millions
Étude de la diversité biologique des écosystèmes aquatiques	DEX	En cours de réalisation	
Établissement de données de base pour la levée de cartes	DEX	En cours de réalisation	
Élaboration d'une stratégie et d'une politique à long terme pour protéger l'écosystème marin et côtier	DEX	En cours de réalisation	
Élément 5 : Environnement urbain et conditions de vie			
Évaluation de la pollution urbaine	NEX	Terminé en 2007	90 000
Renforcement des capacités de gestion des déchets urbains	NEX		
Appui à l'élimination de la pollution des rivières et de l'érosion des terres	NEX		

Source : Bureau de pays du PNUD

Le programme a été renforcé par le biais d'activités de plaidoyer systématiques. Les activités menées en ce sens par les parlementaires et la sensibilisation de l'opinion ont été particulièrement réussies. Le Directeur du programme du PNUD a fourni des avis appréciés au Ministère du tourisme et de l'environnement et aidé à élaborer des documents de fond officiels.

Le descriptif de programme original a défini des résultats clairs, assortis d'indicateurs qualitatifs, pour chacun des éléments et sous-éléments. Il comprenait aussi une base de référence qualitative, ainsi qu'une liste de produits et de cibles annuels. Vu le caractère qualitatif des résultats et indicateurs, l'évaluation des résultats prend du temps et est subjective.

Le lien entre activités, produits et résultats a été établi clairement. Les activités et les produits ont été contrôlés par le biais des rapports annuels. Conçu au départ comme un programme intégré, le programme a été divisé en plusieurs projets, principalement en raison de la nécessité de lever

des fonds, faute pour le PNUD de disposer de ressources ordinaires suffisantes. Les projets sur la diversité biologique et sur les changements climatiques ont fait l'objet d'un audit en 2005, et tous les autres projets ont fait l'objet d'audits en juillet 2007, dans le cadre d'un audit du bureau de pays. On notera que le programme sur l'environnement a prévu une évaluation des résultats par des consultants extérieurs en 2008.

Le comité directeur créé pour superviser le programme ne s'est jamais réuni, le Ministre désigné comme Président n'ayant pas été en mesure d'organiser les séances, d'y assister ou de les présider, en raison de ses multiples responsabilités. Un service spécial de contrepartie, qui devait fournir un appui national structuré au programme n'a jamais été pourvu de personnel, et le Directeur national a dû, à lui seul, superviser les activités avec la seule aide d'experts extérieurs fournis grâce à un financement du PNUD/FEM. Le gouvernement, qui s'était engagé officiellement en faveur du programme, n'a fourni des fonds au titre du partage des coûts que pour le seul projet de micro-centrales hydroélectriques.

Encadré 6. Élaboration de cadres de référence et renforcement des capacités

Au titre de cet élément du programme, le PNUD a fourni un soutien pour atteindre les résultats suivants :

- Élaboration d'un premier rapport sur les changements climatiques, qui a été présenté aux parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Un deuxième rapport est en cours d'élaboration;
- Stratégie et plan d'action nationaux pour la diversité biologique qui seront examinés par le Conseil des ministres et le Parlement avant d'être approuvés définitivement;
- Stratégie et plan d'action nationaux pour la protection des sols. Le projet pilote de suivi est gelé pour le moment, des considérations politiques étant apparues dans le choix des deux sites proposés, ce qui complique la mobilisation de ressources extérieures;

- Une évaluation comparative des émissions de dioxyde de carbone à Brazzaville et à Pointe-Noire mis en évidence la responsabilité des secteurs de l'énergie et des transports dans la pollution urbaine.
- Un projet de récupération et de recyclage des gaz réfrigérants est mis en œuvre à Brazzaville et Pointe-Noire.

Les rapports et plans d'action nationaux prévus au titre de ce programme ont été élaborés grâce à une approche participative associant principalement des représentants nationaux et des consultants. Le PNUD a promu aussi la définition d'une "Communauté de pratiques" sur l'environnement et l'énergie. Il a contribué à la sensibilisation et à l'élaboration de plusieurs rapports sur l'environnement.

Le résultat escompté (des institutions nationales capables de formuler et d'appliquer des politiques et stratégies ayant trait à l'environnement) n'était pas tout à fait au rendez-vous. Des stratégies nationales et des plans d'action ont bien été élaborés, mais il n'y a pas encore d'institutions nationales entièrement consacrées à l'environnement. Actuellement, le Ministère du tourisme et de l'environnement s'occupe de l'environnement, mais il manque de ressources humaines et financières et il a souffert d'un taux de rotation élevé parmi les cadres supérieurs. Le gouvernement est sensibilisé aux questions d'environnement, mais il ne l'est pas au point de traduire cette sensibilisation en dégagant des ressources humaines et financières appropriées et en créant une structure nationale consacrée à cette question à part entière.

3.5.1 EXAMEN DES RÉSULTATS

Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, nombre des activités projetées dans le cadre du programme sur l'environnement et l'énergie en sont toujours au stade de la planification, dans l'attente d'un financement et de l'approbation définitive. L'élément 1 a déjà commencé et il est examiné de manière plus approfondie dans l'encadré 4 ci-dessous.

La plupart des activités projetées en matière d'environnement urbain et de conditions de vie (élément 5) ont été menées à bien sauf le programme de gestion des déchets, car, en dépit d'une phase pilote réussie et des bonnes perspectives de financement, les autorités locales de Brazzaville ont marqué des réticences à accepter le plan pour des raisons inconnues.

La phase pilote du projet a été couronnée de succès dans le domaine de la formation des jeunes chômeurs, auxquels elle a fourni un petit équipement et qu'elle a organisés en groupes pour collecter les déchets et améliorer le système de drainage dans certains quartiers sensibles de Brazzaville. L'exécution du programme a été retardée par le manque de fonds, mais le taux d'exécution s'est révélé élevé.

Les différents sites pour l'initiative des microbarrages ont été à présent choisis, et la BAfD devrait sous peu se prononcer définitivement sur le programme.

3.5.2 PRINCIPAUX PARTENARIATS, COORDINATION ET MOBILISATION DES RESSOURCES

Certains donateurs et une partie du secteur privé hésitent à financer des activités environnementales, car ils considèrent que le pays a suffisamment de ressources financières et qu'il devrait montrer plus concrètement son engagement. Cela dit, certains membres du secteur privé semblent aujourd'hui plus ouverts à la perspective d'un financement des projets. Le PNUD a signé un accord-cadre de coopération avec TOTAL,

première société pétrolière du pays, et est en train de discuter avec d'autres grandes sociétés.

Comme le PNUD lui-même ne dispose que de ressources humaines limitées pour gérer le portefeuille de l'environnement et de l'énergie, l'accent a été mis davantage sur la mobilisation des ressources que sur la coordination. Il faut cependant se louer d'initiatives comme la création d'une "communauté de pratiques" sur l'environnement.

Le PNUD est parvenu à mobiliser d'importantes ressources financières, la plupart provenant du FEM. De ce fait, la BAfD s'est montrée de plus en plus intéressée à financer de grands projets et le PNUD a été en mesure de préparer le terrain afin d'explorer des partenariats de financement avec des entreprises privées, comme TOTAL, la CIB³⁴ et la SARIS.³⁵ Il a également réparti ses interventions entre des initiatives en amont et des initiatives en aval, stratégie qui s'est avérée utile pour la mobilisation de ressources.

3.5.3 PRINCIPALES CONCLUSIONS

Le programme s'est avéré pertinent par rapport aux objectifs nationaux, aux conventions internationales et aux objectifs de l'ONU. Il s'est avéré également bien axé sur le souci de préserver l'environnement de tout impact négatif éventuel provenant de l'exploitation forestière et de l'exploitation pétrolière. Il était important de réintroduire des préoccupations énergétiques dans le programme, y compris la promotion des sources d'énergie renouvelables. Le programme, qui manifeste une cohérence interne, a été géré comme un portefeuille de projets afin de mobiliser des fonds provenant de différents donateurs, et il n'a donc pas pu s'inscrire tout à fait dans la perspective d'une approche programmatique.

Le renforcement des capacités par le biais de la constitution de réseaux et de processus consultatifs était le point fort du programme et peut être considéré comme un moyen efficace de garantir

34 "Compagnie industrielle du bois".

35 Société agricole de raffinage industriel du sucre

une certaine durabilité. Toutefois, en raison d'un faible appui financier et du taux élevé de rotation parmi les cadres supérieurs dans le domaine de l'environnement, la viabilité à terme de la capacité nationale de gestion et le renforcement du ministère chargé des initiatives en matière d'environnement n'ont pas été assurés.

La maîtrise nationale a été renforcée par la mobilisation d'ONG pour appuyer les projets environnementaux, sensibiliser les parlementaires, le secteur privé et les collectivités locales, et associer à l'effort des chercheurs et universitaires nationaux.

L'intégration de questions transsectorielles comme l'égalité entre les sexes a été envisagée principalement dans le cadre d'un projet d'amélioration des réchauds. Malheureusement, cette activité a dû être abandonnée par manque de financement. La combinaison d'interventions en amont et en aval a fourni deux niveaux d'entrée qui se sont avérés utiles pour donner une image positive du PNUD à la population, aux contreparties du gouvernement et aux parlementaires.

Par nature, les interventions dans les domaines de l'environnement et de l'énergie ont d'importants liens régionaux et sous-régionaux. Le programme a su intégrer une approche sous-régionale et jeter des ponts en direction d'initiatives demandant une coordination entre les pays de la sous-région. Le soutien technique et financier du centre régional de Dakar a été des plus efficaces. Le bureau de pays entend également promouvoir l'intégration des préoccupations environnementales dans toutes les interventions en matière de développement.

Le manque de ressources de base du PNUD l'a amené à éparpiller ses maigres capacités dans différentes directions, comme la mobilisation des ressources, les consultations avec des partenaires et un rôle de conseiller et d'avocat, ce qui laisse peu de temps pour assurer la coordination avec les donateurs.

3.6 QUESTIONS TRANSVERSALES

Le programme de pays a adopté trois thèmes transversaux. C'est ainsi que toutes les activités de programme du PNUD devaient intégrer et exprimer les préoccupations ayant trait à l'égalité entre les sexes, à la lutte contre le VIH/sida et, lorsque c'est faisable, l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Au début, l'insertion de ces thèmes s'est avérée déficiente dans certains projets, mais des efforts ont été déployés pour réintroduire la prise en compte du thème de l'égalité entre les sexes et de la lutte contre le VIH/sida alors que ces projets étaient en cours d'exécution. En outre, le bureau de pays a mis au point une stratégie dynamique de plaidoyer sur ces deux questions.

En ce qui concerne la lutte contre le *VIH/sida*, le PNUD a apporté un soutien à la formulation d'un cadre national de stratégie. Il a réalisé aussi un certain nombre d'activités de soutien et de renforcement des capacités en faveur du Secrétariat exécutif permanent/Conseil national de lutte contre le sida et les IST (SEP/CNLS),³⁶ en plus de la formation des enseignants et des dirigeants confessionnels. En coopération avec UNICONGO,³⁷ le PNUD a aidé une trentaine d'opérateurs du secteur privé à mettre au point une stratégie de lutte contre le VIH/sida sur les lieux de travail. Le bureau de pays a joué un rôle essentiel en aidant le Secrétariat exécutif permanent/Conseil national de lutte contre le sida et les IST à obtenir une subvention importante du Fonds mondial.

En ce qui concerne *l'égalité entre les sexes*, les interventions du PNUD ont revêtu la forme d'activités de plaidoyer et de soutien à la participation des femmes à la vie publique décrite dans l'encadré No 2 de la section 3.2 ci-dessus (gouvernance démocratique).

36 Sans objet en français.

37 Il s'agit de l'Union interprofessionnelle du Congo, organisation du secteur privé regroupant les industries et manufactures nationales ou internationales actives dans le pays.

Deux grandes activités ont été entreprises en matière des *nouvelles technologies de l'information et de la communication*. La première de ces activités a consisté à apporter un soutien à la formulation d'une stratégie nationale sur lesdites technologies. La seconde a consisté en des interventions directes visant à aider deux institutions nationales. Le PNUD a aidé à créer un centre d'information et de recherche à l'intention des parlementaires. Malheureusement, le centre

n'a pas encore commencé à fonctionner, faute des crédits nécessaires pour assurer la connexion à Internet. Le PNUD a également aidé le Ministère des finances en créant un site Web pour faciliter l'accès des citoyens à l'information sur les programmes et projets gouvernementaux. Ce site Web a été créé, mais le ministère n'a pas activé le service en question. À ce jour, les deux interventions n'ont pas produit les résultats escomptés, faute d'un suivi national.